

La réforme de la justice en Haïti ou les affres d'un défi

Introduction

Le recours de plus en plus fréquent au thème de la justice, son occurrence obstinément récurrente dans les discours des gouvernants ne risquerait-il pas de lui faire perdre son potentiel transformateur ? Sa reprise obligée ou systématique par différents intervenants dans le domaine, des responsables politiques aux agences de coopération en passant par cette entité quasi mythique que représente aujourd'hui la société civile, pourrait-elle conduire à sa banalisation ? Le danger n'est pas imaginaire à considérer les usages en cours qui dépouillent de sa substance un thème pourtant particulièrement porteur. Parmi ceux qui réfléchissent ou qui travaillent sur la problématique de la réforme de la justice, beaucoup ignorent par provision méthodologique ou par parti pris idéologique, les liens entre justice politique, justice et Etat de droit, justice et démocratie. Nombreux sont ceux qui ne voient dans la réforme de la justice qu'un simple effort d'adaptation de la norme au fait, dans le meilleur des cas, ou, n'y perçoivent, au pire, qu'un pur exercice technique de modification de la norme. Cette lecture justifie qu'on cherche à associer, dans l'entreprise en question, des experts internationaux aux compétences éprouvées, à des experts nationaux, mieux imprégnés des réalités locales. Tout se passe ainsi comme si, dans l'entreprise de la réforme de la justice, il ne s'agissait pas d'un rapport au pouvoir, fût-ce à un tiers-pouvoir¹.

Ces attitudes continuent de faire florès alors que l'analyse du cas haïtien n'a de cesse de révéler l'impossibilité de poser la question de la réforme de la justice dans la distante sérénité ou l'obligeante neutralité du discours de la coopération, tant sa crise s'énonce toujours au regard de l'opinion publique dans des termes qui discréditent son mode d'emploi. La réforme de la justice en Haïti pourra-t-elle être ce destin tranquille qu'on lui prépare dans des cabinets ministériels ou dans des bureaux de consultation ? Peut-elle se penser sans être rapportée à la configuration de l'Etat ?

I. De l'idée de la réforme de la justice à sa mise en abîme

L'idée de la réforme de la justice en Haïti s'est installée véritablement dans le discours social à partir des années 86, comme un des effets de la chute de la dictature des Duvalier et de l'entrée dans la période dite de transition vers la démocratie. Pour autant, les gouvernants ont éprouvé très tôt la nécessité de prise de mesures tendant à une amélioration de la justice. Déjà, Dessalines, le premier chef d'Etat haïtien, avait dès 1805 produit un plaidoyer en faveur de l'arbitrage comme instrument de résolution efficace des conflits². Plus près de nous, sous la dictature même, l'existence d'une commission de refonte des codes a pu traduire l'ambition de dépasser la désuétude des normes en vigueur. On peut à bon droit souligner le caractère parcellaire de ces orientations. Mais, en dépit de

¹ L'expression est de Denis Salas, « Le tiers-pouvoir », qui la reprend de Marcel Gauchet, « La révolution des pouvoirs ».

² *Recueil Général des lois et Actes du Gouvernement d'Haïti*, L'Instant DE PRADINE, Paris, 1866, A. durant-Pédonne-Lauriel, 2eme édition, tome I, 1804-1808, p. 100.



Patrick Pierre-Louis

Patrick Pierre Louis est professeur de Droit Constitutionnel et de Philosophie Politique à l'Université d'Etat d'Haïti. Il dirige également l'Institut pour la Démocratisation de la Justice (IDEJUS), rattaché au Réseau des Ongs en Amérique latine et les Caraïbes pour la démocratisation de la justice.

ce fait, les ambitions limitées qu'elles portaient n'ont jamais été suivies d'effets. Dans la pratique, elles n'ont eu d'autre réalité que le cercle de leur propre assertion et se sont épuisées dans l'éclair de leur énoncé.

Or, ce qui se joue à partir de 1986 est l'expression de l'entrée en scène de nouveaux acteurs³, obligeant à la pris en compte des revendications formulées en termes de justice. Dès lors, ce ne sont plus les gouvernants qui ont eu l'initiative ou le monopole du discours sur la justice développé à des fins d'établissement de la légalité étatique, mais bien les demandes citoyennes qui ont forcé le discours politique officiel à s'infléchir en intégrant la problématique de la réforme de la justice. Pendant quelques années, le discours officiel, par opportunisme politique, se donnera comme une simple paraphrase de ce discours revendicatif.

Pour faire vite, on pourrait dire que ces demandes se sont articulées autour de deux axes dont le premier se fonde sur la justice sociale et dont l'autre est de nature exclusivement politique, renvoyant notamment à la nécessité de la mise en place d'un Etat respectueux des droits et libertés fondamentaux. C'est cette deuxième dimension qui s'est d'abord cristallisée à la surface du discours des dirigeants en raison de sa rentabilité politique immédiate. Une Commission Nationale de Vérité et de Justice (CNVJ) a ainsi été mise en place et a produit un rapport dont les conclusions sont autant de recommandations

soulignant la nécessité d'une réforme du système judiciaire. Mais c'est surtout la Commission Préparatoire à la Réforme du Droit et de la Justice (CPRDJ)⁴ qui, dans son rapport, a exprimé sans équivoque l'impossibilité de délier la réforme de la justice d'une analyse des caractéristiques de l'Etat.

Pourtant, deux ans après, le rapport « Justices » du PNUD confirmait l'échec des différentes interventions de la communauté internationale en matière de justice. Le Gouvernement Préval/Alexis dans son bilan de gestion publique, allait admettre en février 2001 l'échec de ses interventions dans ce secteur. Cet aveu partagé pourrait être porteur de promesses pour repenser le système de justice. Toutefois, l'unanimité dans le constat d'échec ne devrait pas cacher les difficultés. Le risque est grand qu'à nouveau, ce constat ne soit réinvesti dans le discours politique à de pures fins de propagande.

II. Quelle réforme de la justice? « Chassez la perspective structurelle, la politique revient au galop » !

Les propositions du rapport de la Commission Préparatoire à la Réforme du Droit et de la Justice (CPRDJ) induisaient une conception de la réforme articulée en termes structurels. Or, ce diagnostic n'a pas été repris dans les actions du Ministère de la Justice qui s'est cantonné dans une approche somme toute traditionnelle et n'a pas su opérer de rupture avec

³ Pierre-Louis, P. *Emergence de nouveaux sujets de droit : le cas haïtien en perspective* in « L'Astrée », Revue de Droit Pénal et des Droits de l'Homme, Paris : Imprimerie du Rectorat de Paris-Sorbonne, avril 1999, No. 7.

⁴ Cette commission a été mise en place en 1997 par le Ministère de la Justice afin de produire, à son intention, un document de politique générale.

le passé. Plutôt que de concevoir et de formuler une politique en la matière qui serait susceptible de canaliser les différentes interventions sur le terrain, le Ministère s'est engagé dans une série d'actions qui, pour importantes qu'elles semblaient être, ne pouvaient permettre de saisir la globalité de l'entreprise de réforme. Ces actions se sont inscrites fondamentalement, soit dans un cadre exclusivement normatif (proposition d'un ensemble de lois sur la magistrature où l'assemblée des participants s'est révélée une chambre d'entérinement des projets élaborés sans implication des acteurs judiciaires), soit dans un cadre fonctionnel (relèvement des salaires des magistrats, distribution de motocyclettes aux juges de paix...etc).

Dans le premier cas, le Ministère a adopté une approche normativiste (il s'agit essentiellement de changer les normes), qui a pour conséquence d'escamoter la dimension globale de la réforme et ses relations avec les caractéristiques de l'Etat. Dans l'autre, le Ministère a repris à son compte un diagnostic spontané (il s'agit de prendre des mesures concrètes) consistant à répondre à l'urgence et susceptible de produire des résultats immédiats. Le destin de cette approche a été d'être récupérée à des fins de propagande politique, car elle cède à une vision instrumentale en mettant l'emphase sur des mesures profitables à certains acteurs du système. Elle produit ainsi une plus-value politique, mais c'est pour anéantir le rapport politique structurant.

III. Radiographie de l'absence d'une politique publique : la posture volontariste

L'absence d'une politique publique en matière de justice a conduit le Ministère à ne pas avoir de prise sur les différentes interventions en cours sur le terrain, faute de les intégrer dans

une démarche d'ensemble définie en termes de politique. Cette carence a autorisé la production d'une série de diagnostics du système juridico-judiciaire haïtien qui n'ont pas peu contribué à parasiter le processus même de réforme.

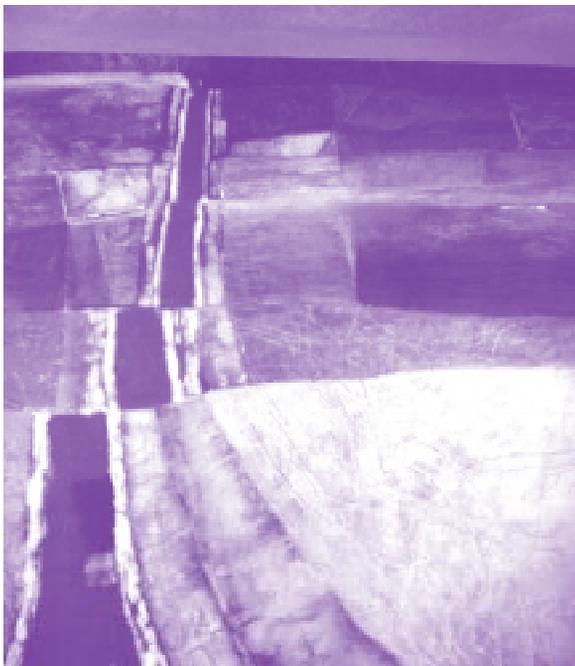
Ces analyses peuvent se regrouper autour de deux approches dominantes. L'une, volontariste, repose sur la pensée naïve que le manque de volonté politique serait l'obstacle à la réforme et que par conséquent, seul l'arrivée à la tête du Ministère d'une personnalité forte pourrait permettre la mise en branle de la réforme. Cette approche se rencontre couramment dans les positions de la communauté internationale dans son souci de trouver un interlocuteur. La posture du dernier Ministre de la Justice a pourtant coïncidé avec ce profil, sans que cela produise des effets déclencheurs déterminants. Son attitude par rapport aux différents intervenants aura été volontariste dans ses prises de position face à la communauté internationale, mais pour n'avoir pas trouvé à s'inscrire dans une politique publique, elle se sera perdue dans le vide stratégique. Le pendant de cette analyse consiste à dire que les problèmes de justice sont dus à l'absence de moyens. La solution se résume dès lors à s'assurer que les infrastructures, la bureautique, les moyens de communication et de transport supportent les actions des acteurs. C'est la posture bureaucratique. Quand on les met ensemble, ces deux postures complètent bien le schéma volontariste : il s'agit de dégager un sujet pour l'action et de lui en donner les moyens.

Le discours du récent Ministre de la justice, promettant d'en finir avec l'impunité sans relier cette assertion avec des modifications structurelles, est de la même veine et tombe dans les mêmes travers. Tout relèverait à nouveau d'une volonté instituante.

Conclusion : l'avenir de la réforme de la justice dure longtemps

Aujourd'hui, le sentiment unanime d'échec indique que le thème de la réforme, loin d'être épuisé, s'avère incontournable. Nul doute qu'il va continuer à être exploité. Il s'agit donc de lui donner une nouvelle actualité et une autre carrière. En ce sens, il conviendrait de procéder à une véritable rupture épistémologique dans l'ordre de la pensée politique du juridique.

En particulier, il faut renouer avec l'analyse proposée par la CPRJD. Dans son rapport, cette commission insistait sur la nécessité d'une réforme de la procédure pénale en s'attaquant à la position et au rôle des acteurs judiciaires ainsi qu'à leur statut et donc aux mécanismes garantissant leur indépendance. Tout ceci était énoncé dans la triple perspective de construire un système juridico-judiciaire *garantiste*, accessible et efficace. La redéfinition du rôle du juge de paix, ainsi que du Parquet en vue de leur sortie d'une situation d'inféodation au pouvoir par la séparation des fonctions juridictionnelles et des fonctions d'enquête et la constitution d'un organe de gouvernement de la magistrature constituaient autant d'axes dans une entreprise de réforme structurelle. Or, la conjoncture politique actuelle illustre bien l'actualité de ces propositions. A souligner, la manière dont le parquet est instrumentalisé par le gouvernement⁵ à l'occasion de la crise politique que traverse le pays... La mise en mouvement de l'action publique contre des membres de l'opposition, même maquillée de légalité, témoigne des difficultés à assurer dans les faits l'indépendance de la magistrature.



L'histoire de la justice en Haïti n'est pas comme certains l'ont soutenu⁶ selon une analyse somme toute naïve, celle de son « non-surgissement » ou de son « manque », mais bien celle de son instrumentalisation qui conduit à sa dénégation et à sa totale absorption. La mise en place des institutions judiciaires haïtiennes au 18e siècle montre comment le code rural a donné son contenu à la fonction d'agent politique du juge de paix en en faisant le gardien du régime du caporalisme agraire. En ce sens, la réception du système napoléonien et son implantation en Haïti dans le contexte d'un Etat construit pour la défense nationale, où la souveraineté de l'Etat surdétermine la souveraineté populaire, ne fera qu'accroître la tendance inquisitoire, en déliant les juges de tout contrôle et en les soumettant à l'exécutif.

Si l'instrumentalisation du judiciaire haïtien est donc inscrite dans sa naissance, sa recomposition doit passer par une déconstruction de cette généalogie de la dépendance. En ce sens, la réforme de la justice risque de durer longtemps et les novateurs feraient bien d'avoir la mémoire longue.

⁵ De manière symptomatique, le chef du Parquet est dénommé « Commissaire du Gouvernement » en Haïti.

⁶ Il s'agit notamment de la position soutenue par Gilles Accomando, magistrat français, dans un rapport préparé pour le compte de la Mission des Nations Unies en Haïti.